



“DISTRITÃO” E DIZIMAÇÃO DAS MINORIAS POLÍTICAS: O DESSERVIÇO À DEMOCRACIA SUBSTANCIAL

Edilene Lôbo*

Resumo

O presente artigo objetiva criticar a proposta de “distritão” como sistema eleitoral incapaz de refletir preferências e opiniões relevantes da sociedade brasileira no parlamento, assim como de ampliar a participação das minorias políticas, oxigenar as agremiações partidárias e baratear o custo das campanhas, estimulando a participação popular na vida coletiva. A metodologia utilizada para chegar à conclusão de que tal modelo viola a constitucionalidade democrática implicou revisão da literatura especializada e da legislação, assim como da comparação com outros sistemas jurídicos.

Palavras-chave: Distritão; Minorias; Agremiações partidárias; Participação popular; Democracia substancial

“BIG DISTRICT” AND DECIMATION OF POLITICAL MINORITIES: THE DISSERVICE TO SUBSTANTIAL DEMOCRACY

Abstract

This article aims to criticize the “Big District” proposed as an electoral system incapable of revealing relevant opinions and preferences from the Brazilian society through parliament, in the same way as capable to widen involvement of political minorities, oxygenate political parties and reduce the costs of election’s campaigns, stimulating popular involvement in public life. The methodology utilized to conclude that such system violates democratic constitutional principles was specialized literature and legislation review, the comparison with other legal system was also used.

Key-Words: “Big District”; Minorities; Political Parties; Popular Involvement

*Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Doutora em Direito Processual (PUCMINAS). Especialista em Direito Processual Penal (UCLM, Espanha). Professora na Graduação e no Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais, da Universidade de Itaúna, Minas Gerais. Advogada. Email: edilenelobo@yahoo.com.br.



INTRODUÇÃO

A cada nova legislatura no Brasil, quase sempre diante de crises, vêm à tona propostas de reformas políticas, no mais das vezes apequenadas pelo roldão imediatista, limitadas pelos interesses individuais e localizados de representantes políticos e suas agremiações. Ou mesmo revelando reação a determinado candidato ou grupo político, significando, a rigor, alterações pontuais na legislação eleitoral.

Essa assertiva se apoia em breve retrospectiva na base legislativa nacional¹, realizando ligeira síntese dos principais pontos modificados, sem esgotá-los, por óbvio, para constatar que, desde 1988, com a promulgação da Constituição em outubro, jamais houve alteração de forma substancial no sistema eleitoral e nos direitos políticos. Tanto assim que a primeira lei regendo eleições nos municípios novos criados em julho daquele ano foi a ordinária de nº 7.710, bastante singela.

Em 1990, de grande envergadura e tangendo inelegibilidades, mas sem alterar qualquer sistema, foi editada a Lei Complementar nº 64 (seguida pelas da mesma espécie, de nº 78, de 1993; nº 86, de 1996, e a temida Lei nº 135, de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa).

No campo das leis ordinárias, dispondo sobre eleições e direitos políticos, após 1990, veio a Lei nº 8.214, de 1991, tratando registro de candidatos, coligações, propaganda, arrecadação financeira e prestação de contas, dentre outros temas próprios. Dois anos depois, a Lei de nº 8.624, de 1993, regendo o plebiscito sobre a forma e sistema de governo – o único desde então, quando se rejeitou mudança constitucional para adotar parlamentarismo e/ou monarquia contra presidencialismo e república. Nesse mesmo ano, em 30 de setembro, criou-se a Lei nº 8.713, mais uma vez dispondo sobre normas variadas para as eleições.

No ano de 1995 foram editadas duas leis importantes: a primeira de nº 9.096, sobre partidos políticos, até hoje em vigor, e a Lei nº 9.100, que regia as eleições daquele ano e trazia, pela primeira vez, a previsão de sistema eletrônico de votação e apuração e cotas para registro de mulheres aos cargos políticos. No ano seguinte a legislação tratou apenas da anistia de débitos eleitorais e alteração no texto da Lei 9.100, sem grande monta.

Pretendendo ser a Lei Geral das Eleições, de fato em vigor até hoje embora bastante modificada, em 30 de setembro de 1997 publicou-se a de nº 9.504, fixando cotas maiores para

¹ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 10 ago. 2017.



participação do sexo minoritário, substituindo a expressão da lei anterior que as reservava para as “mulheres” – embora o destino tenha sido o mesmo.

O ano de 1999, com a Lei nº 9.840, produto da iniciativa popular, como principal finalidade inseriu artigo na Lei 9.504 e no Código Eleitoral, Lei 4.717, de 1965, prevendo cassação de mandato por corrupção eleitoral e abuso do poder econômico. Nesse momento, grandes mobilizações populares bradavam contra a compra de votos nas eleições e exigiam ética na política – movimento que se repete até a atualidade, num ciclo desalentador.

No exercício de 2002, por sua vez, editou-se a Lei nº 10.408, preconizando ampliação da segurança e fiscalização do voto eletrônico. No ano seguinte, alterando o Código Eleitoral para prever depoimento pessoal do acusado nas ações penais, veio a Lei nº 10.732. Nesse mesmo ano, em 02 de outubro, tem-se a Lei nº 10.740, dispondo sobre registro digital do voto.

Impactando significativamente a propaganda eleitoral, o financiamento e a prestação de contas das campanhas, em 2006, foi editada a Lei nº 11.300, seguida, em 2009, pela Lei nº 12.034.

A mais recente alteração, denominada minirreforma eleitoral, oportunidade em que se rejeitou proposta de “distritão”, foi feita pela Lei nº 13.165, de 2015, encurtando o período da campanha com redução dos prazos para registro e início da propaganda eleitoral, limitando os instrumentos e os locais para realização de propaganda, bem como alterando regras de financiamento e prestação de contas, dentre muitas outras modificações no Código Eleitoral e na Lei dos Partidos Políticos. Quanto às cotas para participação do sexo minoritário, fixou a obrigatoriedade de se lhe aplicar sobre o número de candidatos registrados, sem a efetiva ocupação de cargos nesse percentual – mantendo o simulacro de inclusão que apenas serve para cristalizar a participação feminina em números irrisórios, não superiores a 10% do total de cargos ocupados pelos homens.

Nesse brevíssimo escorço histórico se constata que as reformas políticas no Brasil se limitaram à alteração pontual da legislação, como dito alhures, sem modificação dos sistemas eleitorais, ou mesmo da desconstitucionalização dos direitos políticos. É verdade que muita polêmica causou a edição da Lei Complementar nº 135, apelidada de Lei da Ficha Limpa, isso porque permitiu, contra o texto constitucional expresso, que a condenação criminal e civil por improbidade, ainda que sem trânsito em julgado, pudesse impedir registro de candidatos, ampliando os prazos de inelegibilidade e os tipos penais capazes de atrair restrições aos direitos



políticos, embora não tenha implicado modificação da estrutura constitucional dos direitos políticos.

Seguindo a praxe, com a eclosão do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em 2015, por intensa atuação do PMDB, partido do atual Presidente da República, foi retomado o debate da Proposta de Emenda à Constituição de nº 77, protocolada em 2003 na Câmara, pelo então Deputado Federal piauiense Marcelo Castro, também do PMDB, e que ali aguardava a constituição de Comissão Especial para discuti-la².

Nesse ínterim, exatamente porque se rebelando contra o resultado das eleições presidenciais de 2014, em que a candidata Dilma Rousseff o derrotou, o candidato Aécio Neves, do PSDB, juntamente com o então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, do PMDB, acompanhados por seus partidos e outros líderes de expressão, atearam fogo na crise política, sem precedentes na história brasileira recente, o que culminou no referido *impeachment* e assunção de Michel Temer, o então vice.

Alimentando a crise, ainda sem fim próximo, corroendo as bases elementares de confiabilidade e legitimidade da representação política, têm-se os intermináveis escândalos de corrupção envolvendo a maioria avassaladora de políticos e agremiações, todos temerosos de serem apeados do poder.

Nesse caudal, para sanar os males da política brasileira, mais uma vez, o anúncio de outra reforma política milagrosa era de se esperar.

Entretanto, embora se soubesse da tramitação de proposta bastante extensa que, dentre outros pontos pretendia alterar o sistema eleitoral proporcional, causou bastante repercussão a aprovação do denominado “distritão”, sistema que considera cada ente federado como distrito e nele seleciona os mais votados para compor as casas parlamentares, sem levar em consideração votos nas legendas. É a adoção do modelo majoritário também para as eleições que deveriam ser proporcionais, como determina a Constituição.

O “distritão” não estava no texto original da PEC 77/2003, daí nenhum debate havido sobre o mesmo sequer na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, inserido à sorrelfa na madrugada de 10 de agosto, pelo PMDB, apoiado pelo PSDB, DEM, PPS e PSD. Embora não se posicione claramente como no passado pela rejeição do “distritão”, o Relator da PEC 77, Deputado Vicente Cândido, é do PT, talvez um dos partidos mais duramente atingidos com

² Como se pode conferir na página eletrônica da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>>. Acesso: 10 ago. 2017



condenações de várias de suas lideranças por corrupção, o que leva à natural suposição que também ele, um dos maiores do Brasil, não seja contrário³. Em suma, parece que o “distritão” conta com a preferência da maioria arrasadora dos partidos políticos.

Na mesma ocasião em que aprovado o “distritão”, aproveitou-se para criar o Fundo de Financiamento da Democracia, com 0,5% das receitas correntes líquidas do Brasil, ou algo em torno de três bilhões e quinhentos milhões de reais.

Como se vai demonstrar adiante, revelando o problema deste trabalho, a proposta é oportunista e ilegítima porque não contemplou debate adequado, sequer com os Deputados Federais, que dirá com a população - carecendo de chancela popular e violando o paradigma constitucional de que o poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido. Fica claro, a começar pela falta de diálogos públicos, que a mudança constitucional sugerida pela reforma não apresenta bons prognósticos.

São temas centrais da pesquisa, portanto, a violação da democracia substancial pela ausência de participação das minorias políticas na vida nacional e a desconstitucionalização dos direitos humanos no viés político implicado pela reforma.

Os objetivos do trabalho, atingidos a partir da proposta metodológica de revisão da literatura especializada, são: a) questionar a inconveniência do “distritão”, que impossibilita o povo ver suas preferências e opiniões estampadas no Parlamento, impedindo diversidade e participação das minorias políticas; b) demonstrar que esse sistema reduz o papel das agremiações partidárias, tornando as campanhas políticas mais caras pela exigência que a *praxis* impõe de investimentos pesados para difusão de poucos candidatos em grandes extensões territoriais; c) o casuísmo da proposta que só beneficia os atuais ocupantes de cargos públicos, que contarão, de passagem, com grande naco do orçamento coletivo para se reelegerem, alheios às intensas agruras econômicas da sociedade, às voltas com imenso *deficit* fiscal e aumento da carga tributária.

Por fim, com base em revisão da literatura, nacional e estrangeira, se conclui pela falseabilidade do sistema “distritão” em contraponto ao paradigma constitucional inquinado, dizimando minorias políticas, fragilizando ainda mais a participação feminina, dificultando,

³ Essa conclusão se extrai da leitura a variados documentos, comentários e notícias da Câmara dos Deputados sobre Reforma Política. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/535324-CONFIRA-AS-PROPOSTAS-PARA-REFORMA-POLITICA-EM-ANALISE-NA-CAMARA.html>>. Acesso: 08 ago. 2017.



sobremaneira, a expressão da diversidade LGBT, indígenas, negros, jovens, enfim, exatamente aqueles que precisam de espaço e expressão para que não se instale a incivilidade da ditadura da maioria.

Tais temas, candentes para a vida política brasileira, às vésperas de mais uma eleição nacional, com o País em profunda crise ética, fiscal e econômica, com representantes políticos na contramão dos interesses do povo, evidenciam a importância do trabalho e justifica sua apresentação para tratar de Constituição, Direito, Democracia e instituições do sistema de justiça.

2. SISTEMA PROPORCIONAL COMO REGRA CONSTITUCIONAL QUE AINDA PERMITE ALGUMA DIVERSIDADE POLÍTICA

No Brasil, a par do artigo 45 da Constituição (BRASIL, 1988), aplicável por simetria aos demais entes da federação e seus respectivos órgãos parlamentares, no que lhes couber, a Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional⁴. Para a Chefia do Executivo nacional, estadual e municipal, assim como para o Senado da República, adota-se o sistema majoritário⁵.

O sistema proporcional se assenta no quociente eleitoral ou porção mínima de votos que corresponde a uma vaga no legislativo. Encontra-se o quociente, conforme o artigo 106 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), alterado ao longo de sua existência pelas várias reformas da legislação comentada na introdução⁶, dividindo o número de votos válidos⁷, que são aqueles dados a candidatos e às legendas partidárias, dele excluídos os brancos e nulos, pelo número de cadeiras do distrito.

Na sequência, para se chegar à porção de vagas correspondente a cada partido ou coligação, identifica-se o quociente partidário, nos termos do artigo 107 do Código Eleitoral,

⁴ José Jairo Gomes lembra que, no Brasil, já houve eleições legislativas regidas pelo sistema distrital, fazendo menção às Leis do Império e da República Velha. O sistema distrital, conforme registra, só foi extinto com o Decreto Lei nº 21.076, de 1932. (GOMES, 2016, p. 154)

⁵ Pelo sistema majoritário para eleição de Senador, tal qual para Prefeito de Município com menos de duzentos mil eleitores, o que obtiver a maioria de votos sagra-se vencedor. Para a eleição de Presidente, Governador e Prefeito de Município com mais de duzentos mil eleitores será eleito quem obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. Caso não se atinja maioria absoluta na primeira votação, os dois mais bem votados concorrem a nova eleição, no segundo turno. Restará eleito quem obtiver a maioria de votos no segundo turno. Isto, conforme determinam os artigos 2º e 3º da Lei 9.504/97, explicitando os artigos 45 e 46 da Constituição da República.

⁶ “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um se superior.

⁷ Conforme artigo 5º da Lei 9.504/97.



“dividindo-se pelo quociente eleitoral, o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.” (BRASIL, 1965)

Daí, “Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido.”⁸ (BRASIL, 1965)

Com filtros bastante importantes, a ideia central é carregar os órgãos plurais com o máximo de identidade com os grupos que compõem a sociedade, apresentando os partidos como seus legítimos intermediários, permitindo transferência de votos.

Para tratar dos lugares não preenchidos com o quociente partidário e votação nominal de candidatos, mas sempre dependentes do atingimento do quociente, o Código Eleitoral vai dispor sobre o regime de sobras, no artigo 109, dando-se preferência aos partidos com maior média de votos. (BRASIL, 1965)

Dessa forma, o sistema proporcional, por ora, é regra constitucional expressa, que só admite uma única exceção, preconizada pelo artigo 111 do Código Eleitoral: “Se nenhum partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.” (BRASIL, 1965)

A despeito de sua longevidade no direito brasileiro, o sistema proporcional como se apresenta dá mostras de fadiga e necessita de revisão. Certamente que o alijamento dos cidadãos do cotidiano dos representantes políticos é o principal problema.

A propósito, não faltam mecanismos constitucionais de aproximação entre representantes e representados, a exemplos das consultas públicas previstas no artigo 14, incisos I e II, da Constituição (BRASIL, 1988). O que não se tem é comprometimento político com sua aplicação, para tornar o cidadão, de fato, titular da soberania.

Todavia e exatamente por isso, a reformulação dos sistemas eleitorais não pode se dar de afogadilho, apenas com vistas à próxima eleição, sem diálogo qualificado, constante e ininterrupto com a sociedade e suas organizações.

Até porque, alçando os olhos para outros sistemas jurídicos, tratando dos modelos adotados no México e Alemanha, José Jairo Gomes afiança que “o sistema distrital misto é superior ao que se encontra em vigor”. (GOMES, 2016, p. 156)

⁸ Artigo 108 do Código Eleitoral.



Como esclarece:

Nele, a representação das minorias não é totalmente sacrificada. Reduz significativamente o território da disputa, pois os candidatos distritais só pedirão votos nos distritos em que concorrerem. Isso barateia a campanha, o que propicia o ingresso de novos atores no jogo político e a diminuição da influência dos poderes políticos, econômico e dos meios de comunicação social. Outro fator positivo é o estabelecimento de novas bases no relacionamento entre cidadãos e seus representantes, já que a proximidade entre eles enseja um controle social mais efetivo da atuação do parlamentar. (GOMES, 2016, p. 156)

Esse mesmo autor, como tantos outros que menciona, faz ofertas teóricas comparando modelos aplicáveis pelo mundo, o que exige debate e reflexão, demandando tempo para compreensão adequada das vantagens e desvantagens de cada qual. Significa dizer que enquanto se pretender fazer reformas para atender às eleições dos atuais mandatários a legitimidade e a qualidade da escolha restarão comprometidas.

3. A INCONVENIÊNCIA DO “DISTRITÃO”: OBSOLETO E CARO

O “distritão”, exatamente ao oposto do que seria democraticamente aceitável, torna a exceção do sistema proporcional - a eleição dos mais bem votados se nenhum partido ou coligação obtiver quociente eleitoral -, a regra geral, fazendo com que sejam eleitos os primeiros candidatos mais bem votados até o número de vagas a ocupar. Certamente que o processo se torna mais simples, mas não mais moderno e legítimo ou mais barato.

A obsolescência desse modelo é bastante evidente: “atualmente vigora apenas no Afeganistão, na Jordânia e em alguns pequenos países insulares” e “não é usado por nenhuma democracia consolidada”, como informa Yuri Kasahara, em entrevista à BBC Brasil (IDOETA, 2017, *online*). Esse cientista político contou que “O Japão chegou a adotar o modelo no pós-guerra, mas mudou no final dos anos 1980.” (IDOETA, 2017, *online*)

É bem verdade que na proposta em tramitação há a promessa de que o “distritão” vigeria apenas até 2022, quando então se adotaria sistema distrital misto, no qual se escolhe um candidato do distrito e outro em lista aberta, modelo “capaz de equilibrar as exigências da proporcionalidade e da clareza na representação política.” (FOLHA, 2017, *online*) O problema é que a viabilidade do sistema distrital misto, postergado para 2022, torna a proposta ainda mais surreal e esdrúxula, dada a sua efemeridade e casuísmo.



De fato, como dito, o “distritão” oferece simplicidade e transparência: “nas eleições para cargos proporcionais, saem vencedores os candidatos mais sufragados, eliminando-se a transferência de votos dentro do partido ou da coligação”. (FOLHA, 2017, *online*)

Porém, “Impedindo a eleição de candidatos com baixíssima representatividade, o que é correto, o distritão incorre no exagero oposto – personaliza ao extremo as candidaturas – com vantagem para os nomes conhecidos pelo público”. (FOLHA, 2017, *online*)

Fábio Kerche opina, objetivamente, que “o ‘distritão’ enfraquece os já combalidos partidos políticos, que terão um papel secundário nas eleições.” (KERCHE, 2017, *online*). Sobre custos da campanha, expõe:

Outro efeito possível é o encarecimento das campanhas, que serão disputadas numa lógica majoritária e poderão demandar mais votos individualmente aos candidatos sem nenhum tipo de transferência partidária (no sistema atual todo voto é um voto de legenda e, mesmo aquele que não é eleito, colabora para a eleição de um colega de partido ou coalizão. (KERCHE, 2017, *online*)

3.1. Quem ganha e quem perde com o “distritão”?

Justificado para eliminar os “puxadores de votos”, o “distritão” não romperá com a eleição de celebridades, muitas vezes sem densidade política, “em detrimento dos partidos, já demasiados frágeis no país”. (FOLHA, 2017, *online*)

Além disso, há imenso desperdício de votos porque aqueles que não forem direcionados aos eleitos vão para o lixo, o que gera frustração e ainda mais desestímulo.

Quem ganha com o “distritão”, além das celebridades efêmeras, religiosos e os líderes de ocasião, até mesmo de organizações criminosas, são os ocupantes de cargos públicos, com visibilidade que os mesmos oferecem, em detrimento dos demais fora da máquina pública. Ou seja, o “distritão” possibilitará a reeleição dos atuais representantes, com baixíssima possibilidade de alternância e ocupação dos espaços políticos pelas minorias já referidas.

Aliás, esta é a conclusão do Deputado Pompeo de Mattos, em pujante discurso na Câmara dos Deputados, de sinceridade desconcertante:

(...) o distritão é uma conjunção de forças em que todos os partidos se mancomunam - eles não se coligam, eles se mancomunam, associam-se. O meu Estado, assim como ocorrerá com cada Estado, terá uma coligação só. E elegem-se os mais votados. No caso do meu Rio Grande do Sul, são 31.



Olhando a olho nu parece bom. Mas o que vai acontecer? No Rio Grande do Sul, haverá 40 candidatos a Deputado. Dos 40, 31 já estão eleitos, porque os partidos não vão deixar haver outros candidatos. Cada um aqui vai cuidar da sua vaga. Cada um está olhando para o seu umbigo. (MATTOS, 2017, *online*)

Os custos de uma campanha com candidatos cuidando exclusivamente de sua vaga, na luta pela ocupação da melhor posição como condição de sobrevivência, os levarão a percorrer maiores extensões territoriais e a injetarem mais recursos nas campanhas, tornando-as ainda mais caras, na contracorrente da promessa de barateamento.

É claro que quem vai pagar essa conta é o cidadão, daí a criação do Fundo de Financiamento da Democracia, substituindo os doadores corporativos (demonizados na atualidade porque seriam os pivôs da corrupção). Embora não se busque tratar deste tema, com profundidade, é claro que a conclusão nessa direção é simplista e não se compreende como dispensar recurso privado, lançando o encargo para o orçamento público já tão exaurido, como se instituições e pessoas jurídicas não pudessem revelar interesse na participação da vida política.

Salienta-se:

A presença de doadores corporativos na vida política não tem, todavia, porque ser considerado indesejável. Faltaria, sobretudo, uma regulamentação capaz de evitar os abusos que, evidentemente, se produziram até agora.

Um limite severo para as contribuições de cada empresa, em particular, reduziria de modo considerável os riscos da concentração e do abuso do poder econômico.

Na outra ponta do processo, regras mais austeras quanto aos gastos permitidos em campanhas tenderiam a diminuir os desequilíbrios entre candidaturas e sua necessidade crescente de recursos. (FOLHA, 2017, *online*)

Cezar Britto afirma, com acuidade, que o distritão impõe destruição da participação popular porque “A ideia é revogar a histórica fórmula republicana adotada em sistemas bicamerais, onde apenas os senadores são eleitos em razão do somatório dos votos recebidos de forma individualizada.” (BRITTO, 2017, *online*)

As mazelas desse modelo, como diz, beneficiam “aqueles que controlam a máquina partidária, os mais conhecidos eleitoralmente, os aquinhoados com fortuna material ou, como já comum, os que reúnem os três requisitos de desequilíbrio eleitoral.” (BRITTO, 2017, *online*) Por suposto, “como serão eleitos de forma individualizada e desvinculada do compromisso partidário, sequer serão obrigados à lealdade aos princípios políticos do partido que agasalhou cada candidato”. (BRITTO, 2017, *online*)

De sorte que, se a pretensão da proposta é beneficiar partidos, ela não será atingida porque:



(...) não se podem tornar os partidos políticos fortes e autênticos por via de lei ou de decisões judiciais – e isso ficou amplamente demonstrado no curso do regime militar, que quis engessar em duas siglas, Arena e MDB, toda a diversidade de pensamento da sociedade brasileira, o que empobreceu ou mesmo inviabilizou o debate de idéias. (BRITTO, 2017, *online*)

O “distritário” atinge, na base, a diversidade da representação popular, colocando em xeque sua validade constitucional. Sim, porque a participação popular é o pressuposto de qualquer democracia que se queira substancial.

Rubém Hernández Valle, falando da realidade costarricense, que bem se aplica de modo universal, demonstra a correlação entre democracia e participação popular:

Entre participación e democracia existe una relación muy estrecha dado que si esta aspira a la integración de la mayor parte de los miembros de una sociedade en él quehacer colectivo y, por tanto, en lo político, es lógico concluir que la participación, en cuanto implica tomar parte activamente em el processo social, se convierte em um pressuposto insoslayable de aquella. (VALLE, 2004, p. 40)

Para VALLE, “la participación política se debe dar a través de canales autênticos, institucionalizados y representativos” (VALLE, 2004, p. 41), destacando o papel dos partidos políticos na democracia moderna como esses “canales institucionalizados” fundamentais “aunque no de manera exclusiva”. (VALLE, 2004, p. 41) Ao lado dos partidos há os variados grupos sociais organizados, “que claman por participación en la conducción de los asuntos públicos”. (VALLE, 2004, p. 43)

Ou seja:

La consolidación del pluralismo y el correspondiente ensanchiamento de las vías de participación originan igualmente la ampliación del abanico de fuerzas políticas o sociales, que es necesario que el orden constitucional del Estado contemple, legitime y regule de manera adecuada, a fin de hacer efectivo el derecho a la participación política de todos sus ciudadanos. (VALLE, 2004, p. 43)

Nessa mesma direção, José Jairo Gomes conclui que “no quadro atual, não é possível a representação política fora do esquema partidário”. (GOMES, 2016, p. 141) Isso porque, “O artigo 14, § 3º, V, da Lei Magna, erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Os partidos detém o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se.” (GOMES, 2016, p. 141)

Em crítica bastante oportuna ao que denomina de “vícios do sistema partidário brasileiro”, se constata que “É baixo o índice de democracia interna nos partidos. Salvo raras exceções, as decisões não são tomadas pelos filiados, mas, sim, por poucos dirigentes”. (GOMES, 2016, p. 140)

Apoiado em constitucionalistas da estirpe de Paulo Bonavides e Manoel Ferreira Filho, José Jairo Gomes afirma que é essencial para um mínimo de estabilidade, credibilidade e correspondência com os cidadãos, que essas agremiações tenham bons programas e efetivos mecanismos de democracia interna (GOMES, 2016).

A par dessa compreensão, se essenciais, mas desconsiderados, os partidos políticos perdem com a adoção do “distritão” e junto com eles os grupos políticos organizados, que compõem a diversidade da política brasileira porque, em alguma medida, também nessas agremiações tais grupos se veem refletidos.

Quanto à participação das mulheres, ao máximo que se chegou com a atual proposta de reforma, longe de qualquer participação paritária, foi sugerir que:

Nas eleições para o Senado, com duas vagas, deve haver um candidato de cada sexo por partido, coligação ou confederação.
Aumenta a participação feminina de 10% para 30% na propaganda política no rádio e na TV.
Destinação de 5% do Fundo Partidário para campanha de candidatas. (BRASIL, 2017, *online*)

É lógico que como as outras minorias políticas, mulheres continuarão no ostracismo porque não há mecanismos que garantam paridade na ocupação dos cargos públicos. Mantém-se a velha oferta de cotas, que só confirma a violação ao paradigma constitucional da não discriminação.

Cleyton Feitosa, examinando as razões que afastam a população LGBT da representação política, de plano vai dizendo que “democracia e representação política são conceitos bastante implicados na medida em que os regimes democráticos ocidentais tem buscado, por intermédio da representação, efetivar o governo do povo.” (FEITOSA, 2017, *online*) E que a representação surge como alternativa à imensa dificuldade de se reunir todos os cidadãos, na sociedade de massa, para discutir e decidir sobre “diferentes interesses que circulam nas nações e comunidades.” (FEITOSA, 2017, *online*)

Porém:



(...) é cada vez mais perceptível a super-representação de segmentos e interesses em detrimento de outros sub-representados e excluídos das instituições representativas liberais. É possível dizer que trabalhadores/as, mulheres, população negra e lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), só para citar alguns segmentos, são obstados de ocupar espaços de poder tanto pela dinâmica da exclusão social quanto pelos filtros institucionais que tendem a agregar as desigualdades sociais na esfera pública e na política eleitoral.

Ricardo Henriques, Professor da Universidade Federal Fluminense e Economista, em entrevista à Jornalista Lígia Guimarães, com dados alarmantes alerta que “o Brasil está exterminando sua juventude em uma velocidade assustadora – negros, em especial, são as principais vítimas.” (GUIMARÃES, 2017, *online*) Prossegue o Professor, como conta a Jornalista, esclarecendo que “o Brasil naturalizou a relação com a desigualdade social – desenhada na história do país desde os tempos da escravidão – e por isso reage muito pouco mesmo diante de claros sintomas de ‘doença civilizatória’ (...), com o assassinato massivo de negros e gays.” (GUIMARÃES, 2017, *online*)

Destacando a ausência de participação da juventude na vida social, Ricardo Henriques explica que o “limbo” econômico e funcional em que se encontra a juventude brasileira sucede porque “um grupo grande da população nunca esteve na agenda”. (GUIMARÃES, 2017, *online*) E arremata afirmando que só quem vai corrigir tamanhas distorções será “Um governo construído com a sociedade. Não uma pessoa.” (GUIMARÃES, 2017, *online*)

Fora de dúvida que o cenário desenhado com o “distritão” só confirma “sistemas políticos anômalos” e “sentimentos de frustração coletiva com o funcionamento das nossas instituições, além da descrença na política como instrumento de transformação social, de mediação de conflitos de interesses e de conquista de direitos.” (FEITOSA, 2017, *online*)

Tais assimetrias (MIGUEL, 2016) mantêm as estruturas sociais excludentes, evidenciando quem perde, mais uma vez, com a adoção do modelo.

3.2. Haverá uma terceira via?⁹

⁹ Até o fechamento deste trabalho, consoante RANIER BRAGON:

É tal o nível de idas e vindas, confusão e divergência na reforma política atualmente votada pela Câmara que deputados começaram a discutir nesta quarta-feira (16) um modelo eleitoral possivelmente inédito no mundo, o “semidistritão”.

Ou “distritão light”, “distritão misto”, ainda não se chegou a um acordo sobre o nome oficial da proposta.

A ideia foi discutida na casa do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), que reuniu pela manhã líderes dos principais partidos governistas e de oposição para tentar reunir apoio ao “distritão”, o modelo de onde deriva o “semidistritão”.

A exemplo do padrinho, o mais novo modelo já nasceu sob polêmica e uma chuva de ironias. Se o “distritão” só existe no Afeganistão, Jordânia, Vanuatu e Ilhas Pitcairn, o “semidistritão”, dizem deputados, pode ser celebrado como genuína criação nacional.

José Jairo Gomes oferece o sistema distrital misto de lista flexível e aberta, com destaque nesta última, porque, ao seu aviso, “são mais consentâneas com os princípios democráticos” (GOMES, 2016, p. 165). Para ele a lista fechada, “ainda que indiretamente, enseja que a cúpula (os ‘caciques’) das agremiações escolha (ou influencie decisivamente na escolha) os candidatos que figurarão nas primeiras posições da lista, deixando os desafetos ou adversários, ou, ainda, os filiados ‘pouco influentes’ para o final. (GOMES, 2016, p. 156)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, também defende o sistema distrital misto por outra razão: “barateamento do custo das eleições”. (O GLOBO, 2017, *online*) Como dito:

Um deputado não ganha em um mandato 0,1% do que custou a campanha e por isso ele vai buscar dinheiro em outro lugar, e assim começa a corrupção. Também há a questão da baixa legitimidade democrática, com a transferência de voto partidário. O eleitor não sabe quem ele elegeu, porque a votação não é direta e o eleito não sabe quem o colocou lá e a quem prestar contas. (O GLOBO, 2017, *online*)

E explica o porquê de defender o sistema distrital misto como o mais viável para o Brasil:

O voto em lista pré-ordenada é mais democrático. O problema da lista aberta (sistema atual do Brasil) é que mais de 90% dos candidatos não são eleitos por votação própria. O eleitor elege alguém sem ter a menor ideia de quem seja, além que ainda se admite a coligação eleitoral e eleições proporcionais. Nesse modelo, você pode apoiar o aborto e votar em um pastor evangélico. (O GLOBO, 2017, *online*)

Por sua vez, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, também componente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, defende o sistema de lista fechada:

O sistema de lista aberta, com coligação e sem nenhum freio, se exauriu e levou ao atual estágio. Dificilmente haverá um modelo com tantos inconvenientes como o que temos agora, sobretudo com as coligações, em que os candidatos se elegem com os votos de terceiros e, no dia seguinte, já estão divorciados. Vota-se em Tiririca e elege-se Valdemar da Costa Neto e Protógenes. São pouquíssimos os candidatos que se elegem com o seu próprio voto, preenchendo o quociente eleitoral. Então, o sistema está viciado. E o vício ampliou-se porque agora não temos mais financiamento corporativo (de empresas). Então, para onde vamos? Financiamento via fontes irregulares ou até crime organizado? (ÚLTIMO SEGUNDO, 2017, *online*)

Até as 18h não havia consenso nem apoio suficiente para aprovação de nenhum dos dois e a Câmara seguia no impasse: não sabia se votava ou não a alteração ainda nesta quarta. (BRAGON, 2017, *online*)



A diversidade de opiniões sobre o mesmo tema, como se vê dos excertos apresentados, indica que a melhor escolha, numa democracia substancial, é a que conta com a aprovação, depois de adequada compreensão dos aspectos positivos e negativos, pelos cidadãos, sem travas, pressões ou maniqueísmos.

O debate não pode se resumir aos notáveis, mirando estrangeirismos sem experimentações a par da realidade nacional porque “A adoção de um sistema eleitoral alemão não fará, necessariamente, com que os nossos deputados se comportem como seus colegas europeus”. (KERCHE, 2017, *online*)

“É nesse sentido que os direitos fundamentais de participação da formação da opinião da vontade assumem capital importância, como verdadeiros paradigmas de referência da legitimidade dos direitos produzidos.” (DIAS, 2013, p. 94)

Enfim, “Quando se deixa de lado a visão teórica e transfere-se a ação discursiva para o âmbito de cidadãos livres e iguais os direitos políticos assumem importante função de validade” (DIAS, 2013, p. 94), impondo respeitabilidade e segurança nas escolhas em busca do bem da vida.

4. DIREITOS POLÍTICOS COMO DIREITOS HUMANOS: MECANISMOS DE CONTROLE POPULAR INTERNACIONAL

Sonia Picado explica que “derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participacion como ciudadano de un determinado Estado”. (PICADO, 2007, p. 48). Em outras palavras, tratam de faculdades e titularidades que são produzidas no exercício da participação política.

Os direitos políticos, engastados no sistema constitucional nacional e internacional, têm proteção de tal significado em virtude do crescente processo de generalização da democracia como valor mundial, o que acende o interesse global pela reforma política levada a efeito no Brasil.

Atual entrelaçamento dos direitos humanos com os direitos políticos é confirmado pela leitura de Sonia Picado:

Tradicionalmente, la cuestión de los derechos políticos, su consagración y los medios para su traducción em atividades concretas, há sido un tema de derecho constitucional,



pero lo cierto es que, em la actualidad, los derechos políticos son una categoria em el marco de los derechos humanos em general, merecen una consideración en dos planos: constitucional e internacional. (PICADO, 2007, p. 49)

Essa autora comenta que a Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948), no artigo 21, itens 1, 2 e 3, estabeleceu de modo claro que toda pessoa tem direito a participar do governo do seu país; tem direito de acesso, em igualdade de condições, às funções públicas e que a vontade do povo é a base da autoridade do poder público.

Dessa Declaração Universal - passando por variados documentos mundiais similares, como o Pacto Internacional Sobre Direito Civil e Políticos, assinado em Nova York em 19 de dezembro de 1966 - até a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de San José da Costa, observa-se que, do ponto de vista dos direitos humanos, os direitos políticos ganharam avanço significativo. Passaram de “instrumentos declarativos a ser parte de la normativa internacional convencional que assegura un efectivo sistema de protección y certificación de cumplimiento.” (PICADO, 2008, p. 54)

O Pacto de San José, que entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, assinada pelo Brasil somente em 06 de novembro de 1992 (SAN JOSE, 1969), nos termos do Decreto Presidencial nº 678 (BRASIL, 1992), prevê dois órgãos essenciais para controle das violações dos direitos políticos nas Américas: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão pode conhecer reclamações ou petições de qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não-governamental, legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros, desde que contenham denúncias ou queixas de violação dos direitos nela previstos, nos termos do artigo 44 do Pacto (SAN JOSE, 1969).

A Corte, por sua vez, conhece demandas ajuizadas pelos Estados-parte ou pela Comissão, como dispõe o artigo 61 do mesmo diploma (SAN JOSE, 1969).

Com tais competências convencionadas, a se manter a proposta de reforma e se entender que houve violação dos direitos políticos, é perfeitamente cabível reclamação internacional, inclusive por iniciativa popular.

Esse direito de ação internacional para o controle da convencionalidade, ainda que não haja correspondente no âmbito interno brasileiro – eis que o Supremo Tribunal Federal não admite controle concentrado por meio de ações esposadas por cidadãos – o poder popular tem legitimidade para denúncias violação de sua soberania em sede de direitos políticos.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo quanto se aferiu neste trabalho, conclui-se que o sistema proporcional denominado “distritão”, novidade da mais recente proposta de reforma, não homenageia a democracia substancial porque afasta a diversidade política e as minorias.

Com tal configuração, não se encaixa no paradigma da democracia substancial, padecendo, ainda, de casuísmo endêmico, beneficiando os atuais mandatários políticos, os mesmos que lançaram o País na crise interminável na qual se encontra, afastados de qualquer legitimidade e confiabilidade.

A aprovação do modelo, à sorrelfa, longe do controle e da participação popular, piora os defeitos da proposta que apequena partidos políticos, sem estimular a democracia interna nas agremiações, encarecendo as eleições que serão custeadas pelo povo, por meio de fundo público. É dizer, a falta de transparência, de utilidade e de proteção a direitos coletivos dá a gênese que liquida com qualquer pretensão de validade constitucional.

Remarcando a validade constitucional, se mantida com os vícios aqui destacados, por achacar os direitos políticos protegidos na esfera internacional, a reforma política ensejará controle internacional, que pode ser ativado por cidadãos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Por fim, tendo em conta a absoluta necessidade de revisão do sistema político brasileiro, diante dos vários modelos postos à apreciação - como o distrital misto de listas fechadas ou o distrital misto de listas abertas ou até mesmo a “jabuticaba” mais recente, denominada de “semi-distritão” ou “distritão light” – somente a ativação da participação popular, esclarecida e bem aparelhada teoricamente, para cancelar o melhor.

Não há salvaguarda da democracia fora da soberania do povo, visto como autor e destinatário do sistema de direitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Código Eleitoral*. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Publicado em Brasília, no Diário Oficial da União de 19 de julho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm> Acesso: 10 ago. 2017



BRASIL.. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em Brasília em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso: 10 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Palácio do Planalto. Legislação. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 10 ago. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana de Direitos Humanos. Publicado em Brasília, Diário Oficial da União de 09 de novembro de 1992. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso: 10 ago. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Confira as propostas para reforma política em análise na Câmara*. Brasília: Câmara Notícias, 26 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/535324-CONFIRA-AS-PROPOSTAS-PARA-REFORMA-POLITICA-EM-ANALISE-NA-CAMARA.html>>. Acesso: 10 ago. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 77/2003 Proposta de Emenda à Constituição*. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>>. Acesso: 10 ago. 2017

BRAGON, Rainer. *Ao estilo biruta de aeroporto Deputados falam em 'semidistrito'*. Brasília: Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, 16 de agosto de 2017. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1910487-ao-estilo-biruta-de-aeroporto-deputados-falam-em-semidistrito.shtml>>. Acesso: 18 ago 2017.

BRITTO, Cezar. *O distrito e a destruição da participação popular*. São Paulo: Revista Carta Capital, 15 de agosto de 2017. Disponível em:< <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-distrito-e-a-destruicao-da-participacao-popular?>>. Acesso em 20 ago. 2017.

COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. São José: Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, 22 de novembro de 1969. Disponível em:<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso: 16 ago. 2017.

DIAS, Jean Carlos. *A tensão entre os direitos humanos e a soberania popular na concepção de Jürgen Habermas*. In: VILELA, Alexandra; MADEIRA, Dhenis Cruz; LEITE, Jorge; MEIRA, José Boanerges; COSTA, José de Faria; MOTA, Lindomar Roca. *Temas Contemporâneos de Direito: Brasil e Portugal*. Belo Horizonte: 2013, p. 83-98

FEITOSA, Cleyton. *O que afasta a população LGBT da representação política?* São Paulo: Justificando, 19 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/05/11/o-que-afasta-populacao-lgbt-da-representacao-politica/>>. Acesso em 19 ago de 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. Editorial de 13 de ago. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/08/1909446-entre-fundos-e-distritos.shtml>>. Acesso: 13 ago. 2017.



GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2016.

GUIMARÃES, Lígia. *Jovens podem cair em 'limbo irreversível' no Brasil, diz economista*. São Paulo: Jornal Valor Econômico de 16 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5081650/jovens-podem-cair-em-limbo-irreversivel-no-brasil-diz-economista?utm_source=WhatsApp&utm_medium=Social&utm_campaign=Compartilhar>. Acesso em 20 de ago. de 2017.

IDOETA, Paula Adamo. *Por que a proposta do 'distritão' é tão criticada?* São Paulo: BBC Brasil, 11 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40903371>>. Acesso: 20 ago. 2017

KERCHE, Fabio. *Reforma política: algumas certezas e muitas dúvidas*. São Paulo: Revista Teoria e Debate, 17 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/politica/reforma-politica-algumas-certezas-e-muitas-duvidas>>. Acesso: 18 ago 2017.

LA RÚA, Jorge de. *Derecho y democracia*. Córdoba, Argentina: Editorial Mediterranea, 2007.

MATTOS, Pompeo. Em discurso perante a Câmara dos Deputados em 09 de agosto de 2017, às 20:40. Disponível em vídeo: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/arquivos/videoDep?codSessao=66357&dep=POMPEO%20DE%20MATTOS>> ou <<http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=208.3.55.O&nuQuarto=83&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=20:40&sgFaseSessao=BC&Data=09/08/2017&txApelido=POMPEO%20DE%20MATTOS,%20PDT-RS>>. Acesso em: 13 ago 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

O GLOBO. *Barroso defende voto distrital misto e fim das coligações*. Rio de Janeiro, 24 de março de 2017, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/barroso-defende-voto-distrital-misto-fim-das-coligacoes-21105033>>. Acesso em 10 de ago de 2017.

PARIS. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Proclamada pela Assembleia Geral das Nações. Paris, dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso: 16 ago. 2017.

PICADO, Sonia. *Derechos Politicos Como Derechos Humanos*. In: NOHLEN, Dieter; ÚLTIMO SEGUNDO. *Ministro Gilmar Mendes defende lista fechada e diz que sistema eleitoral está “exaurido”*. São Paulo: 20 de março de 2017. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2017-03-20/gilmar-mendes-sistema-eleitoral.html>>. Acesso em 16 de ago. de 2017.



VALLE, Rubén Hernández . *Derecho Electoral Costarricense*. 1ª ed. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2004.

ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2ª ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral Del Poder Judicial de La Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.